EL DESARROLLO EN LA PRACTICA

Prioridades y estrategias para la educación

Examen del Banco Mundial

EL BANCO MUNDIAL METIDO A EDUCADOR

MIGUEL SOLER ROCA

FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
REVISTA DE LA EDUCACIÓN DEL PUEBLO

MIGUEL SOLER ROCA

EL BANCO MUNDIAL METIDO A EDUCADOR

FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
REVISTA DE LA EDUCACIÓN DEL PUEBLO
MONTEVIDEO - URUGUAY

Se terminó de imprimir
en Diciembre de 1997
en IMPRESORA FEDERAL NUEVOSUR S.A.
Coraceros 3570 - Montevideo - Uruguay
Teléfono: (0598-2) 309 7305

Edición Amparada al Art. 79 de la Ley 13.349
Comisión del Papel
Depósito Legal: 307.241/97

En 1995 el Banco Mundial publicó Priorities and Strategies for Education. A World Bank Sector Review, *cuya versión en español (*Prioridades y Estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial, *Washington, D.C., Banco Mundial, 1996, 194 páginas), apareció, como se ve, un año después.*

El objeto de este artículo es comentar el pensamiento del Banco Mundial en materia de educación, valiéndome fundamentalmente del contenido de dicha obra, raramente disponible en las librerías.

Excediendo los alcances de su título, el libro no se limita a sugerir prioridades y estrategias. Contiene el enunciado sistemático de los principios que inspiran la política educacional del Banco, los que a su vez orientan sus decisiones respecto a los préstamos a sus estados miembros.

Lo considero un documento de gran importancia, actualidad y... peligrosidad.

Miguel Soler Roca
Barcelona, julio de 1997

1.

Un Pensamiento Global Desfavorable

El Neoliberalismo y sus Efectos

Para los sectores progresistas de América Latina, el Banco Mundial es, con el FMI, el portaestandarte internacional del neoliberalismo, palabra que en sus connotaciones actuales supone que el crecimiento macroeconómico importa más que el desarrollo social de los pueblos. Apremiados por la creciente deuda externa, que según la CEPAL ascendía en 1996 a 607.230 millones de dólares (*) (1), los países latinoamericanos -como todos los países empobrecidos del Mundo- se han visto forzados a aplicar medidas de *ajuste estructural.* Michel Chossudovsky resume así los grandes rasgos de tales ajustes:

"1) Devaluación de la moneda y unificación de las tasas cambiarias, con supresión de los controles cambiarios; 2) reducción del gasto estatal, eliminando los gastos *improductivos* y disminuyendo el déficit presupuestario; 3) liberalización del mercado interno, suprimiendo subsidios y controles de precios, para hacer más competitiva la industria nacional; 4) reducción de los ingresos reales de la masa trabajadora: desindexación de salarios y liberalización del mercado laboral, lo que

(*) *Los números correlativos entre paréntesis refieren a las notas bibliográficas incluidas al final del texto. En el caso de transcripciones textuales de fragmentos de la obra del Banco, se indica a su término la página de la que se ha tomado.*

supone facilidades a los empleadores para despedir a una parte de los trabajadores estables, sustituyéndolos, de ser necesario, por trabajadores eventuales carentes de protección legislativa; 5) liberalización del sistema bancario, privatización de la banca estatal y reducción del papel del banco central; 6) privatización de las tierras cultivables mediante la expedición de títulos de propiedad a los agricultores, lo que en un principio parece atractivo para éstos pero puede conducir más tarde al endeudamiento de los pequeños y medianos productores y a la obligada venta de sus parcelas, con recomposición del latifundio (...); 7) privatización de empresas del Estado, consideradas en general como ineficientes, con el consiguiente despido de proporciones elevadas de antiguos servidores del sector público, prescindibles para la empresa adquirente (...); 8) privatización de programas sociales, como salud y educación, invocando la necesidad de que sus costos sean recuperados; 9) reforma fiscal con adopción de medidas que implican mayores cargas para los grupos de ingresos medios" (2).

Los efectos de la aplicación de estas medidas en los países en desarrollo son bien conocidos: nos hemos sumido en la gran frustración de ver que las perspectivas abiertas en 1974, cuando las Naciones Unidas aprobaron la estrategia del Nuevo Orden Económico Internacional, han sido reemplazadas por las imposiciones de un *nuevo orden* que no responde a las necesidades de los más débiles sino a los intereses de los más poderosos.

Pobreza y Riqueza

Se viene generalizando en nuestras sociedades una creciente polarización, con el agravamiento de las manifestaciones extremas tanto de pobreza como de riqueza. Según fuentes de Naciones Unidas, 1.300 millones de personas viven en estado de pobreza absoluta; una tercera parte de ellos subsiste con menos de un dólar diario, 750 millones de habitantes están subnutridos, 13 millones de menores de cinco años mueren anualmente por enfermedades que podrían evitarse, casi 1.000 millones de adultos son analfabetos, dos tercios de los cuales son mujeres; de la población activa (2.800 millones), 700 millones están subempleados y 120 millones totalmente desempleados. ¿Es atribuible tanto infortunio al Banco Mundial? Ciertamente no, pero la política del Banco -que se refiere a la reducción de la pobreza como uno de sus objetivos prioritarios- es la de hacer recaer el peso del esfuerzo en los

pobres mismos, al afirmar que tal reducción supone "la promoción del uso productivo de la mano de obra, que es el principal activo de los pobres" (p. 1). O sea: ya que los pobres no tienen nada más que sus manos, que las apliquen al trabajo. Los restantes factores que contribuyen a la pobreza no son mencionados por el Banco.

Es preciso, sin embargo, insistir en ellos. La causa fundamental de la pobreza radica en la injusta distribución de la renta entre las naciones y al interior de ellas. Dice el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: "En los últimos 30 años, la participación en el ingreso mundial del 20 % más pobre de la población mundial se redujo de 2,3 % a 1,4 %. Mientras tanto, la participación del 20 % más rico aumentó de 70 % a 85 %. Así se duplicó la relación entre la proporción correspondiente a los más ricos y a los más pobres, de 30:1 a 61:1. Hay en el mundo 358 personas cuyos activos se estiman en más de mil millones de dólares cada una, con lo cual superan el ingreso anual combinado de países donde vive el 45 % de la población mundial. (...) Varios países de América Latina y el Caribe iniciaron una lenta recuperación a fines del decenio de 1980, pero 18 de ellos tienen todavía un ingreso per cápita inferior al que tenían hace 10 años" (3).

Siempre en relación con América Latina, la CEPAL estimaba en 107 millones de latinoamericanos los que en 1970 se encontraban por debajo de la línea de la pobreza, de los cuales la mitad entraban en la categoría de indigentes. La misma CEPAL decía en un documento de 1994: "A comienzos de los años noventa cerca de 200 millones de latinoamericanos -46 % de la población total- no estaban en condiciones de satisfacer sus necesidades fundamentales, mientras que 94 millones -22 % de la población- se encontraban en situación de extrema pobreza" (4). En un trabajo anterior, yo llegaba a esta conclusión: "en veinte años el número de pobres se ha duplicado y hoy alcanza aproximadamente a la mitad de los habitantes de nuestro rico continente" (5).

Después de muchos años de contacto con el tema de la pobreza, resumo mi posición de esta manera. Se habla mucho de *erradicación de la pobreza*. En la órbita de las Naciones Unidas, el 17 de octubre de 1996 fue declarado Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza. Como hemos visto, la pobreza no deja de crecer, tanto a nivel latinoamericano como planetario. Me pregunto si la contribución mayor que se hace a su erradicación no estará siendo la de *erradicar a los pobres*. Basta recordar la cifra de UNICEF: 13 millones de niños muertos cada año de hambre y de enfermedades evitables. Por otra parte, creo firme-

mente que lo que importa es erradicar las causas de la pobreza, lo que supone, entre otras múltiples medidas, erradicar las formas extremas, agresivas e insolidarias de la riqueza. Todos nos ocupamos de los pobres: gobiernos, ONGs, fuentes de financiamiento, agencias internacionales... ¿Y quién se ocupa de los ricos que, como lo denuncia el PNUD, lo son cada día más? El Banco Mundial no nos dice en su obra nada al respecto. Su *prioridad* no es ésa; su *estrategia* apunta a otros factores.

Manifestaciones abiertas de la cólera del pueblo están dando respuesta a esta inicua situación. En América Latina se han producido estos últimos años estallidos populares en Venezuela, La Rioja, Santiago del Estero, Ecuador, Chiapas... Organizados en su Movimiento de los Trabajadores sin Tierra, los campesinos brasileños vienen ocupando las tierras que les son negadas por una parsimoniosa aplicación de la Ley de Reforma Agraria. En Neuquén, los maestros debieron organizar una prolongada huelga de hambre para protestar contra las condiciones de vida que el poder les impone. Los estudiantes nicaragüenses se han batido en las calles con la policía -lo están haciendo a la hora de escribir estas líneas- en su reclamo de un presupuesto suficiente para las universidades. Son, si se quiere, *conflictos de baja intensidad*, aunque con sus cuotas de violencia, muertos y heridos. Conflictos premonitorios, si no se detiene la profundización de la injusticia, de tiempos oscuros de mayor conflictividad y más dolor.

Neoliberalismo y Cultura

El llamado neoliberalismo tiene aun otros efectos más sutiles sobre nuestras sociedades. Nos está incitando a aceptar la mundialización como un ineluctable resultado del progreso, con grave pérdida de la identidad y originalidad de los pueblos; estimula un consumismo exagerado que nos rodea de bienes penosamente adquiridos y escasamente aprovechados; poco a poco, nos cotizamos mucho más por lo que poseemos que por lo que somos; la publicidad se aplica a estimular falsas necesidades que exceden todo razonable límite; la corrupción contamina componentes importantes de los negocios, de la administración de bienes públicos y privados y de la actividad política; el deporte y las expresiones artísticas han dejado de ser manifestaciones de la creatividad individual o popular para convertirse en espectáculos mercantilizados; el mundo de lo audiovisual pasa a ser dominio de grandes multinacionales del mal gusto, la violencia y la contrainformación, con abandono de sus fines

educativos, culturales, formativos e informativos; la Naturaleza, la más antigua de las mercancías, está siendo esquilmada y contaminada sin piedad, pese al llamado de atención de *cumbres* más locuaces que efectivas. Y lo que es más grave: el proceso de militarización progresiva del mundo no cesa, simplemente cambia de cara: se va eliminando una parte del peligroso arsenal nuclear y se tiende a disminuir el volumen humano de los ejércitos, pero la investigación se aplica a crear armas cada día más sofisticadas y efectivas y los países no abandonan la vieja idea de constituir alianzas militares regionales y supraregionales contra enemigos más potenciales que reales.

Se trata, en fin, de un modelo de civilización regido muchas veces desde el anonimato y la irresponsabilidad, sin otra preocupación que el aumento de los beneficios financieros. Un individualismo inmediatista y oportunista nos va calando, distrayéndonos del gran proyecto reconstructor y solidario cuya necesidad resultaba evidente tras la hecatombe de la Segunda Guerra Mundial. Los aspectos más nobles de la creación humana son manejados como simples mercancías y las leyes del mercado pueden regir hasta las parcelas más nobles de nuestro sentir y nuestro actuar.

2.

Las Tesis Economicistas del Banco

Reforma Económica y Reforma de la Educación

La educación no escapa a estas tendencias. El Banco Mundial no sólo postula el proyecto económico neoliberal sino también su articulación con un proyecto educador igualmente fundamentado en la sacrosanta ley del mercado. "Los programas de reforma económica -dice- han dado resultados positivos en las dos regiones en que eran más necesarios; el crecimiento económico se ha reanudado en Africa y en América Latina. (...) Ahora que la reforma económica se está convirtiendo en un proceso permanente, es importante que los gobiernos se concentren también en los factores que son necesarios para mantener el crecimiento y reducir la pobreza, y no sólo en las políticas macroeconómicas apropiadas. (...) En consecuencia, todos los gobiernos deben prestar renovada atención a las inversiones en infraestructura y en recursos humanos si quieren estimular las inversiones del sector privado y, por ende, el crecimiento. (...) Las demoras en reformar los sistemas de educación corren el riesgo de reducir el crecimiento económico futuro" (pp. 101 y 102). "Las economías en transición de Europa oriental y central tienen tasas de matrícula en la enseñanza primaria y secundaria elevadas pero deben ajustar todo el sistema de educación para responder a las necesidades de una economía de mer-

cado" (p. 16). "El crecimiento más fuerte se logra cuando la inversión en capital humano y en capital físico tiene lugar en economías con mercados competitivos de bienes y factores de producción. Esos mercados son resultado de la estabilidad macroeconómica, el buen funcionamiento de los mercados de trabajo y la apertura al comercio internacional y a las corrientes de tecnología" (p. 21).

La jerga tecnocrática empleada por el Banco no ha de engañarnos. El Banco se refiere repetidamente al *crecimiento* como objetivo y no al *desarrollo* que, aun con sus limitaciones, es una idea mucho más amplia. Ya se sabe que la *estabilidad macroeconómica* va de consuno, la mayor parte de las veces, con el empobrecimiento progresivo de amplias capas de la población y el correlativo enriquecimiento de ciertas minorías. Con respecto al *buen funcionamiento de los mercados de trabajo* los trabajadores latinoamericanos, entre ellos los maestros, saben bien a qué atenerse: la mayor flexibilidad al alcance de los patronos (sea el Estado, sean los empresarios privados) y el más bajo sueldo posible. Y en cuanto a la *apertura al comercio internacional y a las corrientes de tecnología* se trata, simplemente, de abrir las puertas a los capitales externos y a la acción productiva y comercial de las multinacionales.

La Rentabilidad de la Educación

El Banco considera a la educación una "inversión en capital humano". Como toda inversión, la que se realice en educación ha de ser *rentable*. La *tasa de rentabilidad* en educación "se expresa como rendimiento anual (porcentaje), similar al cotizado para las cuentas bancarias de ahorro o los bonos del Estado. (...) La contribución de la educación se puede calcular por su efecto en la productividad, que se mide comparando la diferencia de ingresos a través del tiempo de las personas con y sin un tipo determinado de educación con el costo para la economía de producir esa educación. Esta medida se conoce como la tasa de rentabilidad social de la inversión en educación" (pp. 22 y 23).

Las consecuencias de esta concepción son importantísimas puesto que ella prescinde de todos los valores que generalmente sustentan el noble -y cada día más sacrificado- quehacer de los educadores. Cuando el docente se sitúe entre su grupo de alumnos -pobres, ricos, niños, adolescentes, adultos, varones, mujeres- su objetivo, de seguir las tesis del

Banco, habría de ser capacitar a sus alumnos para que en su vida futura estén en condiciones de lograr los máximos ingresos posibles, de modo que resulte incrementada la tasa de rentabilidad de la inversión en educación, tasa que, demás está decirlo, depende también del sueldo que se otorgue al docente, de la *ratio* alumnos por docente, de un currículo en que el lugar para el juego, la expresión, la imaginación, la literatura, las ciencias sociales, poco *rentables* en principio, tendrá que ser forzosamente el mínimo. En ninguna de sus páginas el Banco nos recuerda que la educación ha de ser integral. En ninguna expone una teoría de la educación como contribución al pleno desarrollo de las personalidades. El alumno ya no es el fin; el crecimiento económico sí.

No creamos que se trata de simples imágenes de estilo; por el contrario, el Banco aporta cifras en defensa de su tesis: "En casi todos los países las tasas de rentabilidad de la inversión en todos los niveles de la educación son superiores al costo de oportunidad a largo plazo del capital, estimado generalmente en 8 % a 10 % en términos reales, lo que hace que la educación en general sea una excelente inversión" (p. 24). Olvídese el educador de que sus alumnos tienen derecho a ser educados; lo que importa es que por requerir su educación cuantiosas inversiones, el capital de los inversores aumentará más rápidamente que si lo estuvieran invirtiendo en otro sector. La gran pregunta que el Banco no se formula es ésta: ¿Qué prioridad debiera tener la educación si los cálculos econométricos del Banco hubieran llevado a la conclusión contraria, o sea que la educación resulta menos rentable que los demás sectores?

Hablando de cálculos econométricos, la vocación del Banco por ellos lo lleva a fantasiosos dislates. Por ejemplo cuando dice: "Si Guatemala hubiese invertido en educación para aumentar la tasa de matrícula secundaria de 7 % a 50 % en 1960, por ejemplo, la tasa de crecimiento per cápita del país entre 1960 y 1985 habría sido probablemente 1,3 puntos porcentuales más alta por año" (p. 127). Y yo pregunto: si la ley de reforma agraria de tiempos del Presidente Arévalo hubiera sido aplicada durante ese período posterior, caracterizado por sucesivas dictaduras antipopulares, ¿qué habría pasado en la educación guatemalteca? Y si los indígenas hubieran percibido durante esos años mejores precios por el café, ¿qué incidencia hubieran podido tener los mayores ingresos en los presupuestos de educación? Son variables que no entran en los cálculos del Banco.

Tal vez la página más reveladora -para mí, hasta la repulsión- sea la página 34, que incluye un cuadro en que se calculan las "externalidades de la inversión en educación de las niñas en Pakistán". Según dicho cuadro, educar a mil mujeres durante un año cuesta 30.000 dólares y, como contrapartida, aporta los siguientes beneficios: evita 60 muertes de niños que a un costo de 800 dólares cada uno significan un ahorro de 48.000 dólares; evita 500 nacimientos, que a 65 dólares cada uno ahorran 32.500 dólares; evita también tres muertes de madres, que a un costo de 2.500 dólares cada una supone un ahorro de 7.500 dólares. En total se ha producido un ahorro de 88.000 dólares, muy superior a la inversión alternativa de 30.000 dólares, lo que lleva al Banco a decir que "el costo beneficio de esas externalidades de salud y fecundidad se ha calculado aproximadamente en 3:1". La sola posibilidad de que se haya hecho una investigación de este tipo me asquea. Y su materialización aún más. ¿Quién es capaz de poner precio a la muerte de un niño, de una madre? Un nacimiento evitado, ¿vale realmente 65 dólares? ¿Las muertes evitadas son atribuibles a la educación como variable incidente? ¿A qué conclusión se hubiera llegado si los costos unitarios fueran más bajos y la rentabilidad hubiera sido negativa? ¿Se habría dejado de dar educación a las mil niñas en cuestión? ¿Y a qué conclusión podrían llegar esas mil niñas si se enteraran de que su educación se justifica porque gracias a ella se evita la muerte de niños, el nacimiento de nuevos niños y la temprana muerte de ellas mismas? Dudo mucho de que valga la pena que los estados miembros financien el Banco Mundial para que parte de su presupuesto sea gastado en este tipo de odiosas contabilidades.

La Obsesión por Reducir el Gasto Educacional

Está en la naturaleza de este libro que el Banco traduzca en él una constante preocupación por el gasto educacional, por su reducción al mínimo compatible con la prestación del servicio y, en consecuencia, por la adopción de medidas que aumenten la deseada rentabilidad de las inversiones. Son múltiples las propuestas en este sentido: "Las escuelas de los países de ingreso bajo y mediano podrían ahorrar costos y mejorar el aprendizaje aumentando el coeficiente profesor-alumnos. Utilizarían así menos maestros y podrían asignar los recursos a otros insumos" (p. 64). No cabe dudas en cuanto a que ello abatiría los costos; pero no resulta tan evidente que el aumento de la *ratio* "mejore el aprendizaje".

Otra muestra: "Los edificios escolares no son del todo necesarios para obtener los resultados académicos deseados. (...) Hoy día, el aprendizaje se logra todavía en muchos países sin que haya edificios, como ocurre en algunas zonas rurales de la India" (p. 64). Me agradaría saber si los autores de esta obra están dispuestos a que sus hijos concurran a escuelas desprovistas de edificio. ¿Qué clase de pedagogía es ésta, que funciona bajo un árbol? ¿Tiene el Banco autoridad para sugerir puramente por razones económicas la extensión de un modelo de emergencia del que algunos países tuvieron que echar mano al acceder a la vida independiente? "El uso más intensivo de los locales escolares existentes puede reducir la necesidad de construir nuevas escuelas. En Jordania, un programa sistemático de consolidación escolar ha causado el cierre de aproximadamente 1.000 escuelas" (p. 66).

Dice el Banco: "Los episodios de hambre afectan también la capacidad de los niños de prestar atención y tienen así efectos perjudiciales en el aprendizaje". Como se ve, le preocupa más el fracaso del sistema escolar que el fracaso vital de los hambrientos. Y agrega: "Muchos gobiernos mantienen grandes y costosos programas de alimentación escolar. Se puede mejorar la relación costo-beneficio de esos programas destinándolos específicamente a los pobres, ofreciendo desayunos o refrigerios antes de las clases, en lugar de una comida más grande más adelante en la jornada, y seleccionando alimentos enriquecidos o con alto contenido de micronutrientes esenciales" (p. 84). Mi convicción es que ningún programa de alimentación de escolares es suficientemente *grande y costoso;* tengo experiencia personal de que en muchas áreas de América Latina, la comida de los niños en la escuela ha de ser *grande*, porque no hay otra. Pero el Banco atiende a lo que le dice la máquina de calcular y la mirada de los niños hambrientos no llega a las oficinas de Washington.

Esta obsesión por el *excesivo* costo es una constante del Banco. Transcribo una recomendación que éste había formulado en otro documento a los países africanos: "Reducir los sueldos del profesorado es también una posibilidad que debiera examinarse en los países donde se demuestre que pese a ello, seguiría habiendo una oferta suficiente de profesores de calidad similar. (...) Utilizar el personal docente de modo más intenso es, potencialmente, el enfoque más eficaz para reducir los costos de funcionamiento por unidad; el ahorro es posible siempre que la ampliación del tiempo dedicado a la enseñanza sea mayor que el incremento salarial necesario para motivar y compensar al profesorado

por su mayor esfuerzo, es decir, mientras pueda inducirse a los profesores a aceptar cierta reducción del salario horario, manteniendo un aumento de su sueldo total" (6). Los educadores latinoamericanos dominan este tema; no es preciso comentarlo.

De vez en cuando, como al pasar, el Banco desliza una idea positiva: "Algunos países -dice- han decidido destinar una proporción mayor del gasto público a la educación en lugar de a otras actividades financiadas con fondos públicos, como la defensa y las empresas públicas ineficientes que el sector privado puede administrar mejor" (p. 77). Por lo que hace a la llamada *defensa,* somos muchos los que nos aliaríamos con el Banco si propiciara la paz y la desmilitarización universal. No es el caso, pero ya es algo que registre que algunos países tienden a reducir los gastos militares.

La Gratuidad de la Enseñanza

"Para lograr la equidad, el gobierno debe asegurar que no se niegue acceso a la educación a ningún candidato calificado en razón de su falta de capacidad de pago". Tras esta declaración general, el Banco trata el tema de la gratuidad en los siguientes términos: "Educación básica gratuita, que incluya costos compartidos con las comunidades y estipendios para los niños de familias pobres. Cobro selectivo de derechos de matrícula para la educación secundaria de segundo ciclo, combinado con becas para grupos seleccionados. Cobro de derechos de matrícula para toda la enseñanza pública superior, combinado con préstamos, impuestos y otros sistemas para permitir que los estudiantes necesitados demoren los pagos hasta que obtengan ingresos y con planes de becas para vencer la resistencia de los pobres a acumular deudas con cargo a ganancias futuras inciertas" (p. 11).

El Banco presenta variadísimas fórmulas -que no detallaré por razones de espacio- para reducir el aporte oficial a la educación. Para él, la educación básica -y sólo la educación básica- ha de ser gratuita. Y esto no por el mandato del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos -que, lo mismo que los demás instrumentos normativos, como la Convención de los Derechos del Niño, no son mencionados en todo el libro- sino porque "los recursos públicos se deberían concentrar en forma eficaz en función de los costos allí donde la rentabilidad de la inversión es más alta" (p. 115). Como veremos más adelante, el Banco

sostiene que es en la educación primaria donde la tasa de rentabilidad es mayor. Aún así, las comunidades han de participar en los costos de la educación básica. "Los costos de construcción se pueden reducir simplificando los diseños y utilizando materiales apropiados y mano de obra comunitaria, supervisada por ingenieros capacitados para cumplir las normas sobre seguridad" (p. 66).

Lo que es evidente es que el Banco tiene en mente un modelo económico en que no cabe la gratuidad total de la enseñanza pública, como ocurre en Uruguay, Cuba y otros países latinoamericanos. La línea estratégica neoliberal de reducir el volumen del Estado lleva al Banco a preconizar múltiples vías de contribución de las familias al gasto educacional, con un corolario inevitable: la atención a dar a la educación privada, en principio mejor administradora de los escasos recursos disponibles para la educación. Para los educadores latinoamericanos, resulta desalentador leer: "El aumento del gasto público en educación no es necesario en muchos casos debido a las enormes posibilidades de aumentar la eficiencia con el nivel de gastos actual. (...) En muchos países se podría lograr un nivel de instrucción mucho más alto con un gasto público igual o incluso menor" (pp. 71 y 72).

La Educación y la Reducción de la Pobreza

La primera línea del libro que comento dice así: "La educación es crucial para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza". De entrada he de decir que no me parecen bien estos enunciados en que las causalidades son unidireccionales. También podría decirse muy justificadamente que el crecimiento económico es crucial para la educación y que la reducción de la pobreza coadyuva a una educación más amplia, igualitaria y de mejor calidad. Lo que dice el Banco es más una frase efectista que una evidencia. Propongo que nuestros razonamientos se basen en otro enunciado: la educación es crucial para la plena realización de toda persona y para la edificación de sociedades libres, justas y fraternales.

Agrega el Banco: "Esta doble estrategia exige que se promueva el uso productivo de la mano de obra, que es el principal activo de los pobres, y se suministren servicios sociales básicos a los pobres" (p. 21). No es la primera vez que el Banco hace tal declaración. Ya en 1990 el Sr. Conable, Presidente del Banco Mundial, decía: "El primer elemento de

esta estrategia consiste en aplicar un modelo de crecimiento que garantice un uso productivo del bien que los pobres poseen en mayor abundancia: su trabajo" (7).

En 1990 los pobres disponían en abundancia de un bien: su *trabajo*; en 1995, disponen en cambio de un activo principal, que es su *mano de obra.* La filosofía es la misma: la sociedad ha condenado a una proporción importante de la humanidad a vivir en la pobreza y a algunos a soportar la indigencia. Si quieren liberarse de ellas tendrán que invertir lo que tienen, tiempo para trabajar, eso sí, apoyados por un bien infalible: la educación básica.

No cabe duda de que en general existe una correlación entre el saber de las personas y su nivel económico. "En varios estudios se ha observado -dice el Banco- que un agricultor con cuatro años completos de instrucción tiene una productividad mucho más alta que uno sin educación" (p. 30). Resulta obvio. Pero la posibilidad de que un pobre se libere de la pobreza depende mucho más del contexto global que de la educación recibida. En una sociedad de pleno empleo, sin duda los empresarios confiarán los mejores empleos a los trabajadores más educados. En una situación resultante de ajustes económicos neoliberales, el poseer cualquier nivel de educación -incluso el superior- no garantiza el empleo ni, por consiguiente, la superación de la pobreza o, por lo menos del hambre y la indigencia. Al fomentar la educación básica universal en esta perspectiva -insisto, en esta perspectiva- el Banco contribuye a la existencia de una mano de obra disponible que en las condiciones de ciertos mercados no hará más que aumentar la competencia entre los marginados, aunque puedan exhibir un cierto nivel de educación. El avance tecnológico y la falta de solidaridad social condenarán progresivamente a grandes contingentes de seres humanos a la *excedencia* y a la consiguiente miseria, como ya ocurriera tras la primera revolución industrial.

Al Banco no se le escapa la debilidad de su argumentación. Dice: "La educación por sí sola no reducirá la pobreza; se necesitan también políticas macroeconómicas e inversiones físicas complementarias" (p. 10). "Es posible que los recursos que se invierten hoy en la educación sólo lleven a una reducción de la pobreza dentro de varios años, cuando los pobres cuyo capital humano se ha acrecentado comiencen a gozar de un aumento de los ingresos..." (p. 30). Pero no enuncia un programa que tienda a suprimir las causas actuales de la pobreza. Su línea es la de tratar la educación como sector y dejar a un lado toda política y propuesta intersectorial que escape al modelo neoliberal.

El caso de ciertos países asiáticos es frecuentemente mencionado en la obra: "Los países de Asia Oriental, que generalmente han realizado fuertes inversiones en capital humano básico tanto masculino como femenino, son ejemplos sobresalientes de lo que se puede lograr cuando el sistema de educación se reforma conjuntamente con el económico" (p. 56). Y bien: a esta altura de los acontecimientos el modelo de Asia del Este se encuentra fuertemente cuestionado principalmente por las condiciones sociales y culturales de los pueblos, sometidos a regímenes laborales de explotación intensiva y de elevada competitividad -gracias al sacrificio de sus ciudadanos- con las economías de otras regiones. No es un buen ejemplo del papel que la educación ha de desempeñar en la sociedad.

Coraggio resume sus críticas a este mismo documento diciendo: "Una política educativa eficiente no puede ser sectorial, sino que debe integrar, como condiciones de su eficacia, cambios en la distribución del ingreso y la riqueza, que en América Latina muestra una de las estructuras más regresivas del mundo" (8).

3.

Las reformas Organizativas

De las múltiples propuestas que el Banco formula sobre este particular, selecciono tres: descentralización, autonomía y privatización.

Descentralización

En ocasión anterior yo decía (y sigo diciendo): "Es importante que existan sistemas nacionales de educación. En muchos países se tiene la impresión de que el conjunto de recursos educacionales con que se cuenta está afectado de dispersión, incoherencias y hasta rivalidades. Falta, muchas veces, la voluntad indispensable para hacer de la satisfacción de las necesidades educativas de la población un objetivo común. (...) Bien está -agregaba yo- que las respuestas educacionales sean múltiples. Una cierta pluralidad fertiliza el quehacer educativo. (...) Un relativo grado de diferenciación o especificidad se impone en la atención de determinados colectivos. Pero todo esto no invalida la necesidad de que los países cuenten con un sistema educativo nacional" (9).

No parece que sea éste el pensamiento del Banco, cuya preocupación fundamental es la reducción del gasto público en educación mediante la transferencia de responsabilidades a los municipios y hasta a las comunidades locales. Repetidamente presenta como paradigma el caso chileno. "Tras la introducción del financiamiento local, el gasto público en educación disminuyó en un 17 % por año en Chile entre 1985 y 1990" (p. 143). "Las escuelas compiten por los fondos proponiendo

actividades de mejoramiento de la escuela que pueden recibir apoyo financiero" (p. 113). Estas reformas, impulsadas durante la dictadura, eran comentadas así por el Ministro Ricardo Lagos, del primer gobierno democrático postdictatorial: "La responsabilidad social en educación ha sido reemplazada por el ilusionismo del mercado. So pretexto de la necesaria descentralización, se ha llegado no sólo a la atomización del sistema, sino a una competencia a veces agresiva en donde debiera primar la cooperación" (10). Refiriéndose a las condiciones de trabajo de los docentes, el ministro denunciaba "el carácter que la ley actualmente otorga a la subvención educacional al permitir que algunos malos empleadores hagan de las bajas retribuciones de su personal docente la base de una ilegítima capitalización".

Las leyes de educación más recientemente adoptadas en Bolivia, México y Colombia, con auspicios del Banco Mundial, hacen de la descentralización y la municipalización una de sus ideas claves. Insisto en recomendar que se obre con la mayor prudencia en esta materia. La experiencia latinoamericana no confirma las tesis del Banco. Puede convenir descentralizar, pero no de cualquier manera ni a cualquier precio ni en favor de unidades político administrativas que no puedan asegurar una solvente atención del quehacer educativo.

AUTONOMÍA

"Para utilizar con eficacia los insumos educacionales -dice el Banco- es preciso que las instituciones sean autónomas. (...) Las instituciones educacionales plenamente autónomas están facultadas para asignar sus recursos (no necesariamente para obtenerlos) y son capaces de crear un medio educacional adaptado a las condiciones locales dentro y fuera de la escuela. (...) La administración escolar (los directores y los órganos rectores) debe estar facultada para asignar recursos. Esto incluye la facultad de distribuir al personal y de decidir cosas como la distribución cronológica de la jornada, la duración del año escolar y el idioma de instrucción para que se ajusten a las condiciones locales" (p. 141).

Como la anterior, *autonomía* es una palabra llena de significados positivos. De ella el Banco hace, a mi juicio, un uso perverso toda vez que mezcla aspectos en que la autonomía puede ser deseable (como la distribución del personal o del uso cotidiano del tiempo) con otros en que podría ser muy discutible (como la duración del año escolar, la lengua de enseñanza o la creación de impuestos locales, también recomen-

dada por el Banco). Además, en aras de una economía de mercado, convierte a los centros educativos en empresas. Y así dice: "Esta tendencia se debe a una perspectiva de la educación más orientada al mercado, en que los consumidores (padres y alumnos) eligen entre los proveedores (escuelas e instituciones), y a la actitud 'exigente' de un número cada vez mayor de padres y alumnos, que ya no aceptan que se les asigne a una escuela pública determinada, sino que quieren tomar sus propias decisiones" (p. 136).

El Banco usa cuantas veces puede la palabra *participación.* Y entre otros ejemplos incluye éste: "El Salvador ha comenzado a dar participación a las comunidades en la administración de las escuelas rurales, con muy buenos resultados en materia de asistencia de los maestros" (p. 135). Y bien, yo tengo otra versión. Estuve en El Salvador en 1991 y recogí información al respecto, que resumí en estos términos: "Las corrientes favorables a la descentralización y a la privatización han llevado al gobierno salvadoreño (...) a crear Comités de Apoyo a nivel comunitario, a los cuales se ha transferido el derecho a designar maestros no necesariamente titulados; si éste es el caso, tales maestros reciben un salario equivalente a alrededor de la mitad del que perciben los maestros titulados. Las condiciones irregulares de toda esta operación conducen al enfrentamiento entre unos y otros maestros. Según dirigentes magisteriales con quienes tuve largas conversaciones, el país cuenta con miles de maestros titulados sin puesto de trabajo, mientras ciertas comunidades, respondiendo a presiones gubernamentales, continúan designando maestros no titulados que resultan no sólo más baratos sino también más fieles a un sistema acosado por las luchas populares. El gobierno esgrime estos hechos como argumentos ante el empeño de los sindicatos magisteriales por obtener mejores condiciones laborales. Lo que en otras condiciones podría constituir una interesante alternativa para superar las deficiencias del servicio se ha convertido en una perversión administrativa y técnica en que las palabras *comunidad, participación* y *descentralización* han perdido todo noble significado" (11).

Privatización

La defensa de la libertad prácticamente irrestricta de los padres de elegir la escuela de sus hijos lleva al Banco a recomendar, como no podía ser de otra manera, la existencia de una amplia oferta de educa-

ción privada. "Para que la elección sea eficaz debe haber también escuelas privadas, además de las públicas" (p. 137). "La existencia de escuelas y universidades privadas promueve la diversidad y proporciona una competencia útil para las instituciones públicas, especialmente al nivel de la enseñanza superior" (p. 77).

Frente a las medidas reguladoras del funcionamiento de los establecimientos privados en muchos países, "cuyo verdadero propósito -dice- es dificultar el establecimiento de escuelas privadas" (p. 137), el Banco nos ofrece una amplia gama de ejemplos positivos de expansión del sector privado. Chile se lleva la palma: "Los padres pueden matricular a sus hijos en cualquier escuela privada o pública y la escuela recibe luego financiamiento del gobierno según el número de matriculados. Desde que se introdujo el sistema a comienzos del decenio de 1980, ha producido un importante aumento del número de escuelas privadas y de su matrícula" (p. 149).

Pero hay otros ejemplos. "En Bulgaria, Estonia, Rumania, Rusia y otros países se ha desarrollado un vigoroso sector de educación privada como alternativa a la educación obligatoria y la educación superior suministradas por el Estado. Los programas de estudio de muchas de esas instituciones dan especial importancia a la enseñanza de idiomas extranjeros, administración y otros conocimientos orientados al mercado. No obstante, sólo últimamente se ha introducido legislación para acreditar a las instituciones privadas y reconocer los títulos que ellas otorgan en algunos países, como en Rumania, que en 1994 tenía ya 66 universidades privadas" (p. 54).

La recomendación es particularmente enfática en el caso de la educación superior en la cual "...las políticas oficiales deberían alentar el suministro privado y el aumento del financiamiento privado a fin de estimular la competencia, la innovación y la sensibilidad al mercado de trabajo" (p. 161).

No me cabe duda alguna de que el Banco siente predilección por la enseñanza privada. "Las escuelas privadas -dice- son autónomas; las escuelas públicas pueden serlo, pero con frecuencia no lo son". Y matiza: "Ello no quiere decir necesariamente que las escuelas privadas sean intrínsecamente más eficaces que las públicas. (...). La administración a nivel de las escuelas, y no su calidad de escuelas públicas o privadas, es lo que afecta los resultados y permite, por consiguiente, la elección por parte de las unidades familiares" (p. 138).

4.

La Pedagogía del Banco

En su obra, el Banco no se reduce a formular propuestas relativas a las políticas o al financiamiento de la educación. Incursiona en aspectos técnico pedagógicos, ya que éstos tienen una importancia fundamental en el rendimiento y costo de los servicios. Rosa María Torres ha estudiado en detalle el libro del Banco en su trabajo *¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial.* Sintetizando sus críticas, dice: "El modelo educativo que nos propone el BM es un modelo esencialmente escolar y un modelo escolar que tiene dos grandes ausentes: los maestros y la pedagogía" (12). Por mi parte, me limito a pasar en revista a continuación algunos puntos.

El Derecho a la Educación

El diagnóstico que el Banco hace de la situación actual de la educación es sombrío: señala que en 1990 130 millones de niños en edad escolar no concurren a las aulas (p. 40), cifra que, de mantenerse las tendencias actuales, llegará a 162 millones en 2015 (p. 41); subraya la gravedad de los problemas de repetición y deserción; recuerda que los adultos analfabetos son todavía más de 900 millones (p. 45); destaca múltiples formas de discriminación que afectan a determinados colectivos, en particular las mujeres y los pobres. Todo irrebatible, desde luego.

Lo que yo cuestiono es que el Banco no extraiga de inmediato -y con el énfasis a que las circunstancias obligan- la conclusión de que se continúa violando el derecho a la educación de todas las personas con-

sagrado por el Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el derecho de todo niño a la educación, reiterado por el Artículo 28 de la Convención de los Derechos del Niño de 1989. El Banco no se indigna ante estos hechos ni milita por la erradicación de sus causas. Su mensaje es: "Las altas tasas de rentabilidad estimadas para la educación básica en la mayoría de los países en desarrollo son una indicación clara de que las inversiones destinadas a ampliar la matrícula y a mejorar la tasa de retención en la educación básica deberían tener en general la más alta prioridad en los países que aún no han alcanzado la educación básica universal" (p. 107).

Más aún: en su p. 12 reconoce "el derecho de todos a la educación básica - los conocimientos y habilidades necesarios para funcionar eficazmente en la sociedad". Todo lo dicho en el ámbito de las Naciones Unidas y la UNESCO respecto a los fines de la educación (por ejemplo, "el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, etc.", como dice el ya citado Artículo 26), es desconocido por el Banco para el cual "las competencias básicas en esferas generales como la expresión oral, los conocimientos de computación, la aptitud para comunicarse y para resolver problemas se pueden aplicar en una amplia gama de medios laborales y pueden permitir a la gente adquirir capacidades y conocimientos específicos para el empleo en el lugar de trabajo. Ese nivel básico requiere normalmente alrededor de ocho años de instrucción" (p. 107). "Funcionar eficazmente en la sociedad" no es *ser* sino formar parte del *capital humano* necesario a los procesos económicos.

Prioridad a la Educación Básica

Como hemos visto, para el Banco si la educación básica es el tramo del sistema educativo en que se produce la mayor rentabilidad, ha de merecer la máxima prioridad. Este aserto, que el Banco fundamenta en investigaciones econométricas, es presentado en términos de confrontación entre tramos educativos y entre áreas geopolíticas, suscitando, a mi juicio, falsas oposiciones desprolijamente manejadas. Dice, por ejemplo: "El gasto público en educación primaria favorece generalmente a los pobres, pero el gasto público en educación en general suele favorecer a los ricos a causa del fuerte subsidio de la enseñanza secundaria de segundo ciclo y la enseñanza superior, en que suele haber relativamente pocos estudiantes de familias pobres" (p. 5).

Otro ejemplo: "La educación primaria aparece como el principal contribuyente al crecimiento, tanto en las comparaciones entre países y entre regiones como en los análisis realizados en los países para explicar el 'milagro' del desarrollo de Asia oriental" (p. 25). Me parece una injustificada e interesada simplificación, con la que se procura comprometer el quehacer educativo con el aparente éxito de un modelo económico, sometido hoy a fuerte crítica, por cuanto el *milagroso* desarrollo de esa parte del Mundo es fuente de importantes parcelas de infelicidad y explotación para las poblaciones.interesadas.

Al sugerir las *reformas esenciales* dice que éstas "no contribuirán mucho a la solución del problema actual del analfabetismo de adultos, en un mundo en que hay más de 900 millones de analfabetos. Los programas de educación de adultos son necesarios, pero esos programas tienen un historial poco satisfactorio" (p. 99). Es evidente que para el Banco es cuestión de rentabilidad y que ésta puede ser superior en la educación formal de niños y adolescentes. Las motivaciones sociopolíticas que en determinados momentos pueden explicar el éxito de los trabajos de alfabetización de los adultos no son examinadas por el Banco.

El Banco parece haber olvidado que en 1990 patrocinó -conjuntamente con el PNUD, el UNICEF y la UNESCO- la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos realizada en Jomtien. La Declaración que entonces se adoptó dice en su Artículo 1.1: "Cada persona -niño, joven o adulto- deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo. La amplitud de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura y cambian inevitablemente con el transcurso del tiempo" (13). La visión del Banco seis años después aparece como mucho más limitada.

Regresando a la Pedagogía de Tiza y Pizarrón

El capítulo 4 de la obra se titula "Mejoramiento de la calidad" e incursiona en aspectos técnico pedagógicos. Su preocupación fundamental es la de asegurar el *rendimiento* de la actividad docente, medido en términos de coherencia entre los resultados obtenidos y las normas establecidas.

Mi impresión es que en el Banco no ha tenido lugar un debate a fondo sobre los fines educacionales, ni siquiera para la educación primaria, y que aplica en sus comentarios y propuestas conceptos decididamente tradicionales acerca del acto de enseñar. Resulta evidente que en ningún momento se trata de desarrollar personalidades para que el alumno *piense, sepa, haga* y, sobre todo, *sea*. Dice el Banco: "Los gobiernos pueden mejorar los logros académicos estableciendo objetivos de aprendizaje claros y normas estrictas para las materias básicas" (p. 80). "Los planes de estudio y los programas escolares deben estar estrechamente vinculados a las normas sobre rendimiento y la medición de los resultados" (p. 85). "Muchos planes de estudio de nivel primario comprenden demasiadas materias, lo que reduce el tiempo disponible para impartir los conocimientos lingüísticos y aritméticos básicos" (p. 86). "La elaboración de los libros de texto debe estar estrechamente vinculada a la de los programas de estudios. Es mejor dejar la gestión de la producción y la distribución a cargo del sector privado" (p. 95). "El personal docente debe fomentar condiciones de enseñanza que han demostrado que promueven el aprendizaje. Los alumnos de los profesores que tienen grandes expectativas respecto de sus estudiantes y ofrecen recompensas e incentivos por el rendimiento académico, aprenden más" (p. 96). "Una vez que se reduce o elimina el uso de laboratorios, los costos de la enseñanza de las ciencias ya no son mucho más altos que los de otras materias" (p. 88). "Las autoridades nacionales no deberían prescribir la aplicación de normas lingüísticas, al menos a nivel primario. (...) La aplicación debería ser una responsabilidad local, preferiblemente a cargo de la escuela" (p. 132). "Los *materiales de enseñanza* más eficaces son las pizarras, la tiza y los libros de texto" (p. 8).

Son muestras reveladoras de una interpretación escolarizante y tradicional de la enseñanza. Desde luego, la obra contiene también atinadas reflexiones, dignas de ser suscritas por cualquier educador. Pero tratándose de una publicación que aspira a servir de guía a los gobiernos en momentos de escasez de recursos, llama la atención la falta de pers-

pectiva pedagógica. El éxito parece depender de algunos medios externos al educando, de *insumos* preferentemente materiales, provistos de manera rígida y uniforme y, como hemos visto, confiados a manos privadas. El educador es tratado como un simple transmisor, como un intermediario entre el conocimiento y el alumno, como el garante de un resultado previamente establecido, el que interesa al tipo de sociedad que se nos viene imponiendo. "Los maestros más eficaces parecen ser los que tienen un buen *conocimiento de la materia* y un amplio repertorio de técnicas de enseñanza" (p. 8). En ningún momento el Banco piensa en el educador; su preocupación está puesta en el enseñante.

Se trata de una pedagogía no sólo *bancaria* en el sentido freiriano, sino *intraescolar*, confinada al aula. Se evita mencionar toda proyección social hacia fuera de la escuela, toda posibilidad de que sea la realidad del medio el gran eje conductor de los procesos educacionales. La obsesión por el conocimiento exigible por los requerimientos de la sociedad impide abrir el currículo a aspectos como la expresión personal y estética, el cultivo de los valores morales y cívicos, el desarrollo de la afectividad, el juego, el análisis de los problemas del entorno y del mundo, el emprendimiento desde las instituciones educativas de iniciativas de proyección socio cultural. El Banco parece olvidar que integra el Sistema de las Naciones Unidas. Hubiera sido muy apropiado que hubiera destacado la importancia de la educación para la paz, para el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, para la convivencia y la solidaridad entre individuos y naciones. Son temas inexistentes. La receta del Banco parece ser: aprende, trabaja, consume y calla.

En resumen, como dice Rosa María Torres, "prima la visión de la educación como un campo sin especificidad, sin antecedentes ni historia, huérfano de tradición teórica y discusión pedagógica, en el que confluyen e interactúan insumos antes que personas, resultados antes que procesos, cantidades antes que calidades" (14).

La Invasora Competitividad

La economía neoliberal se basa en la mayor rentabilidad posible del capital invertido, incluyendo el llamado *capital humano*, naturalmente a fuerza de competencia entre los agentes económicos. Ser *competitivo* es una necesidad y una virtud. Por consiguiente, los futuros trabajadores y empresarios deben ser formados en la competitividad. Esto supone: al

interior del aula cada alumno ha de procurar el logro de los mejores resultados, en función de los objetivos; en el sistema educacional, las instituciones han de competir entre sí y lograr atraer, por sus niveles de excelencia, el interés de los *clientes,* o sea los alumnos y los padres.

"Las prioridades educacionales deben establecerse teniendo en cuenta los resultados, utilizando análisis económicos, estableciendo normas y midiendo los resultados a través de la evaluación del aprendizaje" (p. 10). "La atención a los resultados entraña también el establecimiento de normas sobre rendimiento, en particular para las escuelas primarias y secundarias, y el desarrollo de un sistema de evaluación para vigilar lo que aprenden los estudiantes. Las normas, los planes de estudio y la vigilancia son más eficaces cuando están directamente vinculados mediante incentivos apropiados" (p. 11). La verdad es que a los educadores latinoamericanos nos gusta trabajar dentro de otro espíritu y con otro vocabulario. Sin duda los resultados de nuestro trabajo nos interesan y el problema de la evaluación de los procesos educacionales es merecedor de toda atención; pero mucho más en función del niño -de todos y de cada uno de los niños- que *vigilando* lo que aprenden para dar satisfacción a los economistas de la educación.

Y en cuanto a la competitividad como principio rector de los centros docentes, dice el Banco: "...las instituciones deben disfrutar de considerable autonomía en cuanto a lo que enseñan. La disponibilidad de una variedad de instituciones permite que padres y estudiantes ejerciten su derecho de elección y da así a las instituciones un incentivo para adaptarse a la demanda" (p. 13). "El financiamiento basado en la calidad se ha ensayado únicamente en un país: Chile. Las instituciones de educación superior reciben un premio financiero del gobierno por cada estudiante que ingresa cuyo puntaje en la prueba de aptitud académica lo haya situado entre los primeros 27.500. El objeto de este plan es estimular la competencia entre las instituciones para mejorar su calidad y atraer de esa forma a los mejores alumnos, aunque también corre el riesgo de favorecer a las instituciones que atraen alumnos de los grupos socioeconómicos más altos" (p. 150).

La Educación de las Niñas

Con toda razón, la obra del Banco se hace eco de las múltiples formas por las cuales las niñas resultan discriminadas por los programas educacionales, como resultado de discriminaciones paralelas en la sociedad.

Pero algunos de los remedios propuestos parecen peores que la enfermedad. "Las medidas encaminadas a mejorar la asistencia a la escuela de las niñas pueden consistir en reservar salas de clase y establecer escuelas especiales para niñas, situar las escuelas a corta distancia de los hogares de las niñas, establecer servicios sanitarios separados, construir muros de delimitación, aumentar el número de maestras, proporcionar servicios de guardería y ajustar las horas de clase para tener en cuenta el trabajo de las niñas en el hogar" (p. 12). Una cosa es que los autores reconozcan las dificultades que el tema ofrece en ciertas culturas y otra muy distinta que se plieguen ante manifestaciones de una segregación que no desaparecerá sin una actitud militante del Banco y de todos nosotros. Así expresado, el pensamiento del Banco parece mucho más un insólito grupo de recomendaciones que un grito de alarma y una propuesta seria para que la situación cambie en función de principios que debieron haber sido enunciados.

La Formación Técnica y Profesional

Está claro que en la política del Banco en procura del abatimiento de los costos, la formación técnica y profesional constituye un serio escollo, dadas sus mayores exigencias en equipamiento y materiales. Es éste un subsector de los sistemas educativos que en mi opinión requiere adecuados instrumentos de planeamiento en función de las metas nacionales y la consiguiente responsabilidad del Estado en la promoción de la producción nacional de bienes y servicios. Admite, desde luego, diversas fórmulas de financiamiento. El Banco se ocupa de él de manera excesivamente categórica, general y simplista, lo que hace temer que su consejo desaliente otros enfoques más atentos a la independencia económica nacional.

Por de pronto, compara la rentabilidad de los estudios técnico profesionales con la de la enseñanza secundaria general: "El análisis económico ha demostrado que la tasa de rentabilidad social media de la educación secundaria general es mucho más alta que la de la educación secundaria profesional altamente especializada. Este resultado es coherente con los cambios constantes y rápidos de la tecnología y los mercados de trabajo que requieren trabajadores flexibles, 'capacitables', capaces de adquirir nuevas aptitudes a medida que cambia la tecnología. (...) La baja rentabilidad de la enseñanza secundaria profesional indica que una inversión adicional en las condiciones actuales sería ineficiente.(...)

La baja rentabilidad podría atribuirse a los altos costos más que a una falta de demanda de mano de obra técnicamente calificada. Por lo tanto, una alternativa sería reducir los costos a fin de aumentar la rentabilidad. Entre las reformas posibles estarían las de acortar la duración del curso y reducir los costos unitarios de funcionamiento. Si la rentabilidad no aumenta significativamente, podrían tomarse medidas para disponer la formación de trabajadores calificados fuera del sistema escolar formal" (pp. 108 y 109).

Esta última propuesta es desarrollada por el Banco como sigue: "El mejor lugar para impartir conocimientos profesionales y técnicos después de la educación general es el lugar de trabajo. El sector privado debe participar directamente en el suministro, financiamiento y gestión de las escuelas profesionales" (p. 88). Ahora bien: en los países en desarrollo el sector privado que está en condiciones de atender estas tareas -en función de sus necesidades e intereses, claro está- es el constituido por las grandes empresas, en particular las multinacionales, que han aprendido a desplazarse por el mundo en busca de mano de obra abundante, escasamente retribuída y no sindicalizada ni sindicalizable. Si los gobiernos renuncian a atender directamente las necesidades de formación de mano de obra calificada, podríamos encontrarnos en la situación de un país que emprende un programa de reforma agraria en procura del autoabastecimiento alimentario y de una mayor justicia agraria, y que tuviera que formar sus técnicos en el polo ideológico opuesto, en las grandes empresas agroindustriales. Las fórmulas del Banco en ésta y en tantas otras materias desmantelan al Estado educador y también desmantelan la eventual voluntad de los países de trazarse un camino político, económico y social más atento al interés nacional que a la rentabilidad de sus programas de formación y a las presiones del capitalismo interior y exterior.

5.

Las Animosidades del Banco

La obra del Banco está plagada de filias y fobias. Es llamativo que estando dirigida a todos los gobiernos y en particular a los de los países en desarrollo carezca de matizaciones. Es cierto que en algunos pasajes advierte que no existen fórmulas de validez universal, pero no se priva de ser categórico cada vez que su argumentación responde a la corriente general que inspira todo el documento: la imprescindible reforma de la educación en el marco de las reformas neoliberales de la economía y de la sociedad.

Es evidente que los países que menciona a vía de ejemplo son casi siempre los que han acatado los programas de ajuste estructural. Cuando menciona a los antiguos estados socialistas de Europa del este -sin dejar de reconocer que "el legado educacional del socialismo es impresionante" (p. 54)- valora pseudoprogresos, como el ya mencionado de que en Rumania estén funcionando más de 60 *universidades*. El Chile que menciona es el de la dictadura y la referencia que en la p. 142 hace a Nicaragua se refiere al período postsandinista. Por cierto, la extraordinaria y estimulante transformación que el sistema educativo nicaragüense experimentó durante la etapa de gobierno del sandinismo no merece el menor comentario. Cuba -que por tantos motivos puede dar lugar a enriquecedores comentarios- no es ni siquiera mencionada, como tampoco Uruguay, que en muchos aspectos pudo servir para ejemplificar políticas, ejecutorias y problemas en el sector público. La obra postula la *equidad* pero no la cultiva cuando se refiere a los propios estados miembros del Banco.

La Imagen que se da de los Educadores

El documento maneja mal los temas relacionados con el personal docente, su formación, sus condiciones de trabajo. Cuando en las pp. 99 y siguientes propone seis *reformas esenciales* no incluye entre ellas la relativa al personal docente. En numerosos pasajes se refiere al educador como un simple enseñante, que ha de dominar la asignatura a su cargo y que ha de asegurarse de que los alumnos "aprendan efectivamente en la escuela a fin de adquirir conocimientos básicos" (p. 123). Los docentes no ocupan un lugar fundamental entre los *factores determinantes de la efectividad del aprendizaje en el nivel primario* tal como se presentan en el Cuadro 4.1 incluido en la p. 90. En efecto: estos factores aparecen en el siguiente orden de influencia: bibliotecas, tiempo de instrucción, deberes, libros de texto, conocimientos de los maestros, experiencia de los maestros, laboratorios, remuneración de los maestros, tamaño de la clase. Obsérvese que, en su mecanicismo a ultranza, se habla de *conocimientos* de los maestros y no de su competencia general o de su personalidad. Todo ministro de hacienda respirará tranquilo al enterarse de que la remuneración de los maestros ocupa el octavo lugar entre los factores de efectividad del aprendizaje. Dice Rosa María Torres que la no revisión de los salarios es, en muchos casos, "condición en la negociación de los préstamos del BM con los países" (15).

La animosidad del Banco es aún mayor al referirse a los sindicatos de educadores. Unas muestras: "Los sistemas predominantes de gastos y administración suelen proteger los intereses de los sindicatos de maestros. (...) Cuando los gobiernos no llegan a un acuerdo con los poderosos sindicatos centrales con respecto a las condiciones de empleo de los maestros, la acción colectiva puede perturbar la educación y a veces culminar en una parálisis política, como ha ocurrido en Bolivia, Perú y otros países en los últimos años" (p. 153).

El Caso de la Educación Superior

La educación superior constituye el área educativa en que las ideas del Banco son más radicales respecto a financiamiento y pivatización. Quiero advertir que un año antes, en 1995, el Banco publicó otra obra titulada *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia.* Mi impresión personal es que, aun cuando existen coincidencias entre ambas obras, la relativa a la enseñanza superior tiene un tono mu-

cho más moderado, tanto en las ideas defendidas como en cuanto al estilo de la exposición. Pero no quiero apartarme de lo que en 1996 dice el Banco en *Prioridades y estrategias para la educación.*

La obstinada preocupación por el abatimiento de los costos lleva al Banco a recomendar la creación de universidades abiertas o a distancia. El interés no es el de servir a los estudiantes que no tienen acceso a las horas y lugares de enseñanza universitaria común sino el de disminuir los gastos por alumno. "En el nivel superior -dice- a veces se puede prescindir totalmente de los locales. Por ejemplo, las universidades abiertas para estudiantes de enseñanza superior motivados cuestan mucho menos que las universidades convencionales" (p. 67). "La rentabilidad se ha calculado en Tailandia, donde el costo por estudiante en las universidades abiertas asciende sólo a la quinta parte del costo en las universidades convencionales" (p. 68).

"El gasto en educación superior -agrega el Banco- también es un ejemplo del sesgo en contra de los pobres. La asignación de más fondos públicos por estudiante de enseñanza superior que por estudiante primario es ineficiente en la mayoría de los países porque la rentabilidad social de la enseñanza superior es generalmente menor que la de la enseñanza primaria, por lo menos en los países que no han logrado la matrícula universal en el nivel primario y secundario. Además, es inequitativo: los estudiantes que logran acceso a la enseñanza superior reciben un subsidio absoluto mayor que los estudiantes de los niveles inferiores y una cantidad desproporcionada de estudiantes de enseñanza superior proviene de familias más ricas, que tienen más capacidad de pagar por la educación superior. Sin embargo, la educación superior pública es gratuita, o casi gratuita, para los estudiantes de la mayoría de los países" (p. 71).

De este modo, invocando la causa de los pobres (pero, ¿tiene el Banco Mundial autoridad moral para hacerlo?) y sin tener en cuenta las políticas fiscales nacionales que pueden subsanar los reparos que he transcrito en el párrafo anterior, ni experiencias que, como la de Cuba, contradicen totalmente sus asertos, el Banco preconiza, entre otras, cuatro medidas mayores.

La primera es la de tender a privatizar la enseñanza superior. "Los préstamos del Banco para la educación superior respaldarán los esfuerzos de los países por adoptar reformas de política que permitan que el subsector funcione más eficientemente y a un costo público menor. Los países dispuestos a adoptar un marco normativo para la educación supe-

rior en que se haga hincapié en una estructura institucional diferenciada y una base de recursos diferenciada, y en que se asigne más importancia a los proveedores y al financiamiento privados, seguirán recibiendo prioridad" (p. 152).

La segunda tiende a cancelar la gratuidad de la enseñanza superior mediante el cobro de matrículas. "El cobro de derechos puede aumentar la responsabilidad de los padres, los estudiantes y la administración escolar en los niveles superiores de la educación" (p. 147). "Una buena manera de empezar sería cobrar derechos para cubrir el 100 % del costo ordinario de los servicios sociales para los estudiantes, como la comida y el alojamiento, y el 30 % de los costos de instrucción" (p. 121). Para los estudiantes de escasos recursos, se propone el crédito personal, a ser reembolsado una vez el profesional universitario perciba ingresos. "Para que los planes de crédito sean sostenibles se requiere un organismo de cobranza eficaz con incentivos para reducir al mínimo la evasión y el incumplimiento. Las tasas de interés deben ser positivas en términos reales" (p. 122).

La tercera medida propicia la creación en el nivel postsecundario de instituciones de nivel terciario pero no universitarias. "Las principales ventajas de las instituciones no universitarias son el menor costo de los programas (debido a que los cursos son más cortos), las tasas de deserción más bajas y el menor costo anual por estudiante. (...) Las instituciones no universitarias ofrecen también oportunidades de capacitación que responden con flexibilidad a la demanda del mercado de trabajo" (p. 137).

La cuarta propuesta del Banco es aún más reveladora de la animosidad que cultiva respecto a las universidades del sector público. "Una mayor separación -dice- entre las actividades de enseñanza y las de investigación fomentará las diferencias entre las universidades públicas y reducirá sus costos. Muchas actividades de investigación científica requieren equipo costoso, y la concentración de esas actividades en unas pocas instituciones será sin duda beneficiosa. Debe reevaluarse, en consecuencia, la tesis predominante de que toda universidad pública debe llevar a cabo actividades de investigación" (p. 137).

Conclusión: a las instituciones de educación superior les corresponde formar, al más bajo costo posible, el *capital humano* necesario para *el buen funcionamiento de la sociedad* como ámbito de acción del empresariado supranacional, que se apoyará en las universidades priva-

das para la formación de los cuadros superiores y para la realización de las investigaciones conducentes al crecimiento. El aporte de las universidades públicas a la elevación del nivel científico y cultural de los respectivos países y su contribución a la salvaguardia de la soberanía nacional no merecen prioridad.

Al Margen de la Familia

El Banco Mundial forma parte del Sistema de las Naciones Unidas. La lectura de su libro no da en ningún momento esa impresión; todo lo contrario, parece escrito desde la autosuficiencia e incluso desde la soberbia. Y, en importante medida, desde la ignorancia del trabajo ajeno.

En el Sistema de las Naciones Unidas, otras entidades, la UNESCO, el UNICEF, el PNUD, etc. se ocupan mayoritaria o minoritariamente de educación. En ningún momento sus ideas o experiencias son mencionadas en el libro. El UNICEF no existe, ni siquiera cuando se evocan temas de su competencia, como se hace, por ejemplo, entre las pp. 82 y 84. La única mención que se hace a la UNESCO dice así: "El Departamento de Desarrollo Humano está trabajando con la UNESCO para mejorar la calidad de las estadísticas internacionales sobre educación" (p. 174). De los 42 cuadros y gráficos que incluye la obra, en uno se menciona como fuente a las Naciones Unidas, en otro al UNICEF, en otro a la OIT y en 13 a la UNESCO. Son organismos, al parecer, aptos para aportar información cuantitativa, no ideas.

Igual cosa ocurre con la bibliografía empleada, que incluye 275 títulos. En ella ocho entradas pertenecen a la UNESCO, dos al UNICEF, dos a las Naciones Unidas, una a la OIT y otra al PNUD. El 92 % de las obras citadas están en inglés, sólo 21 están en castellano, la mayoría de ellas como traducción de obras que también existen en inglés. El pensamiento francés sobre educación no aporta ningún título. Cuatro obras solamente se refieren a la educación en América Latina, pero las cuatro están escritas en inglés. Diez países latinoamericanos aparecen tratados en forma individual en la bibliografía, con un total de veinte obras en lengua inglesa y sólo una en castellano. Los países mencionados en las entradas bibliográficas son: Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

Ni en el texto ni en la bibliografía aparecen menciones o juicios sobre el Proyecto Principal de Educación que desde hace quince años se

viene ejecutando en América Latina y el Caribe con los auspicios de la UNESCO, ni sobre los múltiples estudios transversales que existen sobre la educación en el mundo, ni sobre los resultados de las grandes conferencias internacionales sobre educación, entre ellas las organizadas por la Oficina Internacional de Educación de Ginebra. La Conferencia de Jomtien da lugar a recordar "la adhesión del Banco a los objetivos de la Conferencia Mundial sobre Educación Para Todos de 1990. El Banco fue uno de los patrocinadores de la Conferencia y sigue participando en las actividades posteriores sobre Educación para Todos" (p. 163). Ni por cortesía menciona a las otras tres organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas que también patrocinaron la Conferencia (el PNUD, la UNESCO y el UNICEF) ni formula ningún comentario sustantivo sobre las importantes líneas de política educacional resultantes de aquella reunión.

Si entro en estos detalles no es para exhibir mis propias animosidades respecto al Banco -que me costaría negar y que considero justificadas- sino para que el lector perciba que tan importante recurso para el desarrollo educacional ejerce sus funciones -que pretenden ser de orientación y no sólo de apoyo económico- con limitadísimo acceso a fuentes esenciales para la reflexión actualizada sobre educación.

6.

La Gravitación del Banco

Con más de cincuenta años de experiencia, 178 países miembros y una cartera de préstamos anuales de unos 23.000 millones de dólares, el Banco Mundial tiene en los países en desarrollo un impacto considerable, sobre todo si se recuerda que generalmente opera en tandem con el Fondo Monetario Internacional, severo vigía de las finanzas nacionales.

En muchos aspectos, el Banco (o más bien el *Grupo Banco Mundial* pues se trata de varias entidades complementarias) difiere de las demás organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas. Los votos en la Junta de Gobernadores son proporcionales al capital aportado y los países industrializados poseen más del 50 % de ellos. Desde su fundación, todos los presidentes han sido estadounidenses. Los fondos tienen tres orígenes: los aportes de los países miembros, los recursos financieros captados mediante la colocación de bonos en el mercado financiero internacional y las ganancias propias de todo banco, como resultado de efectuar préstamos a tasas de interés más elevadas que las pagadas por el Banco. Cuanto más dinero presta, más gana; de ahí que los proyectos, por el interés simultáneo de los gobiernos prestatarios y de los capitales prestamistas, tiendan a ser cada día más cuantiosos, con crecimiento de la deuda externa de los países, lo que no quiere decir que se tengan en cuenta, necesariamente, las necesidades y urgencias de los pueblos. Depositario de una fe inquebrantable en el modelo de desarrollo capitalista multinacional y neoliberal, el Banco considera que el mercado es el gran regulador y que el quebranto social o ecológico que su política pueda causar no es más que un costo inevitable a corto plazo que, a la larga, terminará por diluirse.

Es cada día más evidente que el desarrollo, el necesario cambio y la justicia no dependen del otorgamiento de más y mayores créditos sino de cambios radicales en la política mundial, lo que se refleja en persistentes denuncias contra el Banco y demás instituciones de Bretton Woods y el reclamo de modificarlas a fondo. Tarea necesaria, sin duda, pero que difícilmente se producirá a corto plazo.

A la insatisfacción externa se agrega la que existe al interior del propio Banco. Por un lado, no faltan los directivos y funcionarios que cuestionan la política general del Banco y sus criterios para el otorgamiento de préstamos. Por otro, ciertas evaluaciones encuentran graves fallas en la ejecución de proyectos financiados por el Banco; los préstamos insatisfactorios, que en 1981 habían ascendido al 15 % del total, pasaron a ser el 37,5 % en 1991. ¿Cuántos de ellos correspondían al sector educación? (16).

La Contribución Financiera del Banco a la Educación

"Una estimación conservadora del gasto público en 4 % del PNB y del gasto privado en 2 % da como resultado un gasto total anual en educación de 270.000 millones de dólares para todos los países de ingreso bajo y mediano. Todo el financiamiento externo en conjunto asciende sólo al 2,2 % de ese total y el del Banco Mundial apenas al 0,6 %". (p. 171). "El Banco Mundial es actualmente la fuente principal de financiamiento externo para la educación en los países en desarrollo y proporciona alrededor de la cuarta parte de todo el apoyo externo. (...) El total de préstamos para educación en los últimos 30 años, hasta el ejercicio de 1994, asciende a 19.200 millones de dólares para más de 500 proyectos en más de 100 países. Los compromisos de préstamo ascienden actualmente a 2.000 millones de dólares por año" (p. 162). La conclusión es clara: poco es lo que aporta la cooperación internacional en general y el Banco en particular al desarrollo educacional de los pueblos, pero la cuota del Banco es la más significativa.

Las tendencias de los últimos años han sido: crece el aporte del Banco al sector educación, que corresponde aproximadamente al 8 % del total de sus préstamos. Mientras se notan aumentos en los créditos del Banco para el fomento de la educación preescolar, la primaria y la de las niñas, ha descendido levemente su aporte a la educación técnico pro-

fesional y a la formación de educadores. Esta última correspondía recientemente al 7 % del total de operaciones del sector, dejándose "de hacer hincapié en la capacitación previa al servicio para pasar a la capacitación en el servicio" (p. 166).

En un principio, más de la mitad de los préstamos del Banco se utilizaba en la construcción de establecimientos para educación. El Banco era fuertemente criticado por financiar edificios costosos, muy por encima de los estándares locales y de la capacidad de pago de algunos gobiernos. "Los préstamos del Banco financian ahora cada vez más los insumos que tienen por objeto mejorar la calidad y la administración de la educación, a saber, libros de texto, capacitación de maestros, equipo de laboratorio, evaluaciones del aprendizaje, sistemas de examen, administración educacional, asistencia técnica e investigación" (p. 169).

La Injerencia del Banco en las Políticas Educacionales

Del reconocimiento de que el aporte del Banco asciende sólo al 0,6 % del total del gasto educacional de los países en desarrollo, el Banco infiere que su colaboración "ha de concentrarse en proporcionar asesoramiento con objeto de ayudar a los gobiernos a elaborar políticas de educación adecuadas para las circunstancias de sus propios países. En consecuencia, las operaciones futuras se concentrarán todavía más explícitamente en las políticas aplicables a todo el sector a fin de apoyar los cambios en el financiamiento y la administración educacionales" (p. 171). Dadas las ideas que sostiene en materia de educación, esta intención del Banco es de elevada peligrosidad.

Considero en primer término que no corresponde al Banco ir tan lejos. El artículo III de la Sección 4 de la Carta del Banco dice que éste deberá "asegurarse que todos los préstamos se destinen sólo a los propósitos para los cuales fueron aprobados, con especial atención a las consideraciones económicas y a la eficiencia, sin tener en cuenta influencias o consideraciones políticas o extraeconómicas" (17). Hemos visto, sin embargo, cómo el Banco condiciona muchos de sus préstamos al acatamiento por parte de los gobiernos a orientaciones generales que tienen mucho que ver con decisiones de carácter político, propias del ejercicio de la soberanía nacional. Si algo debe ser preservado es que la política educacional de un país responda a valores, principios, prioridades y es-

trategias soberanamente decididos por las autoridades nacionales en acuerdo, en el mayor grado posible, con la comunidad educativa, que se superpone, en general, al conjunto de la ciudadanía.

Como banco que es, el Banco Mundial tiene pleno derecho a supeditar los préstamos que concede a los criterios que mejor convengan a sus intereses. No es este derecho el que cuestiono, sino el de considerarse autorizado, gracias a su acción conjunta con el Fondo Monetario Internacional, a dictar políticas económicas y educacionales a los países. El Banco se declara decidido a "aplicar un enfoque sectorial. Esta tendencia se ve incluso con mayor claridad en la integración de la educación en los programas de reforma económica, en los préstamos que empezaron a otorgarse para fines de ajuste y proyectos de inversión en el sector de la educación, en los fondos para reformas a nivel sectorial que se incluyen en medida creciente en los préstamos destinados a inversiones específicas y en la atención constante que presta el Banco al fortalecimiento de las instituciones" (p. 170). Así, el Banco se desmarca del mundo de la cooperación internacional y de la asistencia técnica y se coloca en el de la coacción lisa y llana.

Los efectos sociales de la actividad de las organizaciones de Bretton Woods en los países empobrecidos llevaron a la 27ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO a adoptar en 1993 su Resolución Nº 16, que dice: "Esta situación obliga (a la mayoría de los países del Tercer Mundo) a negociar programas de ajuste estructural con organizaciones financieras internacionales tales como el Banco Mundial y el FMI, con condiciones que ponen en peligro sus programas de educación y podrían impedirles alcanzar sus objetivos de *educación para todos* y el fomento de la enseñanza superior; teniendo en cuenta la necesidad de que los gobiernos pongan coto a los efectos sociales del ajuste estructural, asegurándose de que los donantes participan en la financiación de los sectores particularmente expuestos que son la educación y la salud pública, (la Conferencia General) invita a los Estados Miembros a que se esfuercen en conseguir que la educación, la formación y la salud figuren entre los sectores que habrán de quedar resguardados en las negociaciones sobre programas de ajuste estructural" (18).

No parece que el Banco haya sido muy receptivo a esta resolución, lo que pone en evidencia que la *familia* de las Naciones Unidas, como todas las familias, tiene sus divergencias. Es urgente que la Organización de las Naciones Unidas imponga en el Sistema la labor de armonización general en las esferas económica, social, cultural y técnica que le confiere su Carta constitutiva en los artículos 1, 57, 58 y 63. Me

consta que sobre el terreno, en el contacto de los organismos internacionales con los gobiernos y con los especialistas nacionales, los divergentes criterios con que se aborda el asesoramiento en materia educativa es motivo de fricciones y de malestar.

Más allá de las recomendaciones de carácter general como las contenidas en el libro que comento, el Banco Mundial produce, a pedido de los gobiernos, informes especiales. El informe N° 14263 del Departamento de Operaciones para Latinoamérica y el Caribe del Banco, con recomendaciones para el Gobierno Uruguayo, es comentado en la siguiente forma por el semanario *BRECHA* de Montevideo: "El informe preconiza el pasaje a manos privadas de la mayor parte de la enseñanza media y superior, y que ésta deje de ser gratuita. Su fórmula es: «*reducir el monopolio público, especialmente en la enseñanza secundaria y en la educación superior, cargando a los estudiantes con el costo de su educación y dejando que el sector privado compita en la producción de sus servicios*». Desde este ángulo postula «*una mayor transferencia de estudiantes al sector privado*» y reclama a la vez «*reducir el énfasis de ANEP en la supervisión estricta de los programas*». Propone que la Universidad sea paga, alegando que sus principales beneficiarios son los ricos. (...) Todo el sistema de enseñanza, en la visión del BM, ha de orientarse hacia el mercado. Por eso critica el hecho de que «*el sistema educacional no esté generando los estudiantes que el mercado necesita*» y subraya que dicho sistema «*debería enfatizar el tipo de conocimientos y tareas que haga que los estudiantes estén mejor preparados y sean más flexibles en el mercado laboral*»" (19).

No caben dudas: estamos ante una sistemática presión del Banco sobre las soberanías nacionales. El informe al Gobierno Uruguayo constituye un buen resumen de la política económica del Banco aplicada a la educación, tal como ésta es enunciada en la obra *Prioridades y estrategias para la educación*. No estamos ante simples especulaciones teóricas; son propuestas coherentes con las que se realizan en las negociaciones *normales* entre el Banco y los gobiernos concretos.

7.

¿Qué Hacer?

Ya con tres cuartos de siglo a cuestas, siento la tentación de dar consejos, más veces de las que me conviene. El riesgo es mayor cuando, como en este caso, se lee y se escribe desde la indignación y el sobresalto. Pero no puedo vencer la tentación de sugerir algo, por aquello de *ser constructivo.* A tres destinatarios.

A las organizaciones de educadores (sindicatos, asociaciones profesionales, academias, etc.) sugiero estudiar a fondo el libro del Banco Mundial y documentos concomitantes. Conviene pasar de la resistencia emocional y las frases hechas anti FMI y anti BM a un conocimiento serio de la marcha de la economía mundial, de las consecuencias socioculturales de la *globalización,* del papel de la educación en la sociedad de hoy y de mañana. Me parece necesario que las organizaciones sindicales cuenten con comisiones técnicas que se aboquen a tales estudios, que realicen reuniones profesionales de alcance nacional, regional y mundial que, como ya se está haciendo, examinen los hechos y se pronuncien sobre ellos, que establezcan vínculos de trabajo con los sindicatos de otros sectores y con las universidades, que promuevan publicaciones en que se aclaren las ideas a los educadores en actividad y en formación, que incrementen con urgencia su capacidad de denuncia y de movilización en defensa de los servicios de educación pública.

Con todo respeto, a los gobernantes les diría que resistan la tentación de seguir contrayendo deudas, que reduzcan al mínimo los créditos externos a la educación, que no permitan que el financiamiento externo cubra gastos corrientes -lo que sería pan para hoy y hambre para mañana-, que reciban con precaución a los vendedores externos de proyectos,

que eviten que sus funcionarios de mayor nivel entren en connivencia con agresivos asesores que no son más que funcionarios bancarios, que impidan que la creación de unidades nacionales para la ejecución de proyectos financiados por la banca internacional cree grietas en los sistemas nacionales de educación y que, sobre todo, se sientan asistidos del derecho y de la obligación de establecer en soberanía sus políticas y estrategias educacionales, de modo de estimular al máximo el esfuerzo interno (los pueblos están dispuestos a hacer sacrificios en favor de la educación pero no desean ser víctimas de inconsultas maniobras endeudadoras) y de poder negociar con plenitud de poderes toda actividad de cooperación internacional, dando preferencia a aquellas que, aunque de menor porte, operen a fondo perdido y no incrementen la deuda nacional.

Al Banco Mundial le aconsejo que cese la distribución de su libro, que reabra el dossier, que estudie nuevamente el problema, que se cuestione su visión de la economía y de la educación, que se asesore con especialistas de reconocida independencia y solvencia, que intensifique, sin presumir de hermano mayor, su diálogo con la UNESCO, con el UNICEF, con el PNUD y con otros organismos mundiales y regionales, enfin, que empiece de nuevo. Dos mil millones de dólares anuales son, a la vez, poco y mucho dinero. Usarlos con mayor respeto por los estados miembros y por los educadores, desde un renovado saber y no desde la ignorancia, la soberbia y la coacción, me parece urgentemente necesario.

Una última propuesta. En estos ejercicios tal vez las organizaciones de educadores, los gobiernos y el propio Banco encuentren de utilidad estudiar con atención *La educación encierra un tesoro*, o sea el Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors (20). También este documento es de 1996. Pero su espíritu y su lenguaje son otros.

NOTAS

(1) CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe,* Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1996, p. 54.

(2) Chossudovsky, Michel, "Universalización de la pobreza", en *Revista del Sur Nº 11,* Montevideo, Instituto del Tercer Mundo, 1992, pp. 3 y ss.

(3) PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, 1966*, Madrid, Mundi-Prensa Libros, s.a., 1996, p. 2.

(4) CEPAL, *La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe,* Santiago de Chile, 1994, p. 17.

(5) Soler Roca, Miguel, *Educación y vida rural en América Latina,* Montevideo, Instituto del Tercer Mundo - Federación Uruguaya del Magisterio, 1996, p. 31.

(6) *Ibid,* p. 79.

(7) Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990, La Pobreza*, Washington, D.C., 1990, p. iii.

(8) Coraggio, José Luis, *Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?* Quito, Instituto Fronesis, 1995, p. 38.

(9) Soler Roca, Miguel, *op. cit.,* p. 421.

(10) Lagos, Ricardo, *Política educacional del Gobierno del Presidente Don Patricio Aylwin Azocar*, discurso en el Instituto Nacional, Santiago de Chile, 1990.

(11) Soler Roca, Miguel, *op. cit.,* p. 290.

(12) Torres, Rosa María, *¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial*, s/l, s/e, fotocopiado, 1995, p. 10.

(13) Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*,Jomtien, Tailandia, marzo de 1990, New York, UNICEF, 1990.

(14) Torres, Rosa María, *op. cit.*, p. 11.

(15) I*bid*, p. 28.

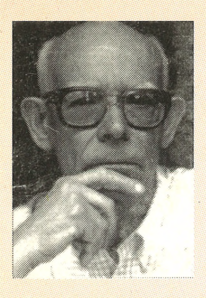
(16) Para mayores comentarios críticos sobre la banca internacional para el desarrollo, véase *Guía ciudadana sobre el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo*, Montevideo, Instituto del Tercer Mundo, 1996.

(17) *Ibid*, p. 3.

(18) Soler Roca, Miguel, *op. cit.*, p. 21.

(19) Schvarz, Niko, "El strip-tease del Banco Mundial", en semanario *BRECHA*, Montevideo, 15 de noviembre de 1996.

(20) Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors, Informe a la UNESCO, *La educación encierra un tesoro*, Madrid, Santillana/Ediciones UNESCO, 1996.



Miguel Soler Roca, nacido en Barcelona en 1922, trabajó como maestro rural en Uruguay, donde creó en 1954 el Primer Núcleo Escolar Experimental en La Mina.

Fue Director del CREFAL (México); especialista en educación de adultos para la región latinoamericana en OREALC (Chile), Subdirector General del Sector Educación de UNESCO (Paris).

Es autor de numerosas obras, las últimas de las cuales son: «El analfabetismo en América Latina» (1989); «Acerca de la educación rural» (1991) y «Educación y vida rural en América Latina» (1996).

En la actualidad es consultor de UNESCO y colaborador permanente de revistas pedagógicas de Europa y América.

El Maestro Miguel Soler ofrece sus comentarios a la última publicación en la que el Banco Mundial sistematiza sus concepciones acerca de la educación.

Dados los innegables efectos en todo el ámbito mundial de las «prioridades y estrategias» establecidas por ese organismo, las reflexiones de Soler interesarán profundamente a todos aquellos preocupados por las cuestiones sociales y, en especial, a los educadores latinoamericanos, en este momento crítico que mucho tiene que ver con el enfrentamiento entre la educación-derecho y la educación-mercancía.